



Diálogo Público

Municípios

Controle Municipal das Transferências da União

Perguntas Frequentes





REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Vital do Rêgo, Presidente
Jorge Oliveira, Vice-presidente
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Bruno Dantas
Antonio Anastasia
Jhonatan de Jesus

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora-Geral
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador
Sergio Ricardo Costa Caribé, Procurador
Rodrigo Medeiros de Lima, Procurador



Controle Municipal das **Transferências da União**

Perguntas Frequentes



© Copyright 2025, Tribunal de Contas da União.

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<www.tcu.gov.br>

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

FAQ

(Perguntas Frequentes)

Controle Municipal das Transferências da União

Este documento, *Frequently Asked Questions* (FAQ), contém vinte e um conjuntos de perguntas e respostas sobre irregularidades recorrentes que se observam na gestão municipal das transferências da União, envolvendo diferentes funções de governo, com o propósito de servir de orientação e como forma de fomentar boas práticas de gestão nos municípios, colocando **o cidadão no foco**, para prevenir falhas futuras semelhantes e preservar a finalidade pública dos repasses de recursos federais, evitando-se desvios ou outras irregularidades*.

* É importante ressaltar que as questões apresentadas, bem como as respostas que as acompanham, não representam formalmente enunciados de súmulas, jurisprudência ou prejulgamento de situações concretas pelo TCU. O conteúdo destas FAQ foi criado com o objetivo exclusivamente pedagógico e orientativo, e os assuntos são abordados de maneira genérica, direta e objetiva, sem levar em consideração as circunstâncias particulares de cada caso. Assim, as ocorrências relatadas devem servir de alerta para que os gestores municipais não cometam falhas semelhantes no futuro.

1) O que eu devo fazer se meu mandato terminar, mas o objeto do convênio, não?

Faça uma prestação de contas completa de todas as despesas realizadas na sua gestão, incluindo, se possível, fotos e vídeos do objeto (obra, show ou feira, por exemplo), além de toda a documentação comprobatória das despesas. Entregue uma cópia ao prefeito sucessor e guarde o comprovante no qual conste a relação detalhada dos documentos entregues com recibo por parte da gestão sucessora. Guarde, também, cópia integral da prestação de contas.

2) O que eu devo fazer, ao assumir o mandato, com relação a convênios em andamento?

Faça uma pesquisa tanto na prefeitura quanto nos principais órgãos concedentes, de forma a obter uma relação completa de todos os convênios pendentes. Em caso de obras, providencie fotos e filmagens da situação atual de cada uma delas. Cobre do prefeito antecessor uma prestação de contas completa dos gastos realizados até então, contendo extratos bancários, comprovantes de despesas, medições de obras e todos os demais documentos exigidos para a prestação de contas de convênios. Caso não consiga obter a prestação de contas da gestão antecessora, adote as providências necessárias, inclusive judiciais, que demonstrem recorrer-se a todos os meios disponíveis para a sua obtenção.

3) Uma obra com recursos federais foi paralisada na gestão do meu antecessor, mas a vigência do instrumento de repasse alcança a minha gestão. Posso ser responsabilizado, mesmo sem ter gerido os recursos e sem ter dado causa à paralisação?

Sim. Pelo princípio da continuidade administrativa, o sucessor deve dar continuidade à obra, de forma a dar funcionalidade ao objeto em benefício da coletividade, mesmo que não tenha dado causa à paralisação. Nesse sentido, você deve adotar as medidas necessárias para retomar a execução da obra, sobretudo, se houver saldo de recursos do convênio para a conclusão do objeto. A paralisação da obra, as medidas tomadas e a eventual impossibilidade de retomada, devidamente justificada, devem ser comunicadas ao órgão repassador sob pena de eventual responsabilização do gestor atual.

4) Como eu devo fazer para que, futuramente, não seja acusado de inexecução do objeto do convênio?

É importante comprovar, da melhor forma possível, a execução do objeto com fotos, vídeos, reportagens, comprovantes de entrega (quando for o caso), notas fiscais, medições detalhadas de obras etc. Quanto mais fartas e fortes forem as provas de que o objeto foi executado, menor a chance de alegação de inexecução.

5) Posso comprovar a execução do objeto do convênio apenas por meio de fotografias?

Fotografias isoladamente não são meio de prova suficiente para comprovar a regularidade da aplicação de recursos transferidos, especialmente quando não contêm informações, como data, imagens da localização do objeto e outras capazes de estabelecer nexo de causalidade entre o objeto e os recursos federais repassados. Além das fotos da execução do objeto do convênio, o ideal é apresentar vídeos, reportagens, comprovantes de entrega (quando for o caso), notas fiscais, medições detalhadas de obras etc.

6) Posso realizar pagamentos em espécie com recursos federais?

Não. Os saques em espécie da conta do convênio ou a emissão de cheques nominais à própria entidade beneficiária de recursos, além de configurar prática vetada pelas normas específicas de cada órgão repassador, impossibilita a identificação do destino e, conseqüentemente, do efetivo credor, impedindo o estabelecimento do nexô causal entre os recursos transferidos e as despesas realizadas, o que compromete a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos.

7) Como fazer para não ser acusado de omissão na prestação de contas?

É importante ter, desde o início do mandato, um controle detalhado de todos os convênios em andamento. As prestações de contas parciais e finais devem ser realizadas até a data prevista no termo do ajuste. Guarde toda a documentação comprobatória de que as prestações de contas foram efetivamente entregues, como recibos ou prints de tela, em caso de envio eletrônico. O prefeito sucessor que não encontrar os documentos relativos à prestação de contas dos recursos geridos pelo seu antecessor poderá eximir-se da responsabilidade com base na omissão na prestação de contas se, cumulativamente, demonstrar a adoção de medida legal de resguardo ao patrimônio público e apresentar justificativas que demonstrem a impossibilidade de prestar contas no prazo legal, acompanhadas de elementos comprobatórios das ações concretas adotadas para reunir a documentação referente às contas.

8) Se as contas não tiverem sido prestadas no prazo previsto no instrumento do repasse, a apresentação delas, intempestivamente, seria capaz de afastar toda e qualquer responsabilidade do gestor inicialmente omissos?

Compete ao gestor apresentar, ao tempo e à hora, em boa ordem, toda a documentação comprobatória da aplicação do dinheiro que lhe foi confiado. Portanto, a apresentação intempestiva das contas pode afastar o débito em face da comprovação da aplicação regular dos recursos financeiros recebidos da União, mas não exclui a irregularidade inicial do gestor, consistente na omissão na prestação de contas, ensejando, neste caso, a irregularidade das contas com a aplicação de multa, exceto se o gestor conseguir justificar a impossibilidade da apresentação da prestação de contas no prazo devido anteriormente.

9) A execução física do objeto do convênio foi devidamente atestada pelo órgão repassador. Isso é suficiente para comprovar a correta aplicação dos recursos federais?

Não. A mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao gestor comprovar também a execução financeira, demonstrando o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, de tal forma que seja possível confirmar determinado objeto pactuado ter sido, de fato, executado com os recursos transferidos. Nesse sentido, devem ser apresentados documentos, como notas fiscais, recibos, relação de pagamentos e extratos bancários, os quais devem guardar consonância entre si.

10) Posso vir a ser condenado a devolver a integralidade dos recursos federais repassados ainda que demonstre o cumprimento da execução física do objeto?

Sim. Não adianta o gestor comprovar que atingiu apenas formalmente o objetivo da política pública, embora comprove que o fez com os recursos federais repassados, se não ficar demonstrado que o cumprimento do objeto ocorreu conforme os padrões de qualidade e exigências técnicas previstos no instrumento da transferência. Por exemplo, constitui irregularidade grave, acarretando a devolução integral dos recursos repassados, a utilização de veículos inadequados à condução de alunos para as escolas, sem a devida observância às normas de segurança do Código de Trânsito Brasileiro aplicáveis a esse tipo de transporte coletivo, haja vista que tal situação coloca em risco a vida dos estudantes, sendo inadmissível o emprego de recursos federais nessas condições.

11) Como ter certeza de que não há superfaturamento em obra objeto de convênio executado no meu município?

Se a obra for contratada na sua gestão, é importante que seja realizado, previamente à licitação, o orçamento detalhado, seguindo todas as disposições da Lei 14.133/2021 e da legislação correlata, e que a proposta contratada tenha valor global inferior ao orçado. Mesmo com preço global regular, é importante não haver discrepâncias significativas em preços unitários, pois, se houver, em caso de aditivo contratual, poderá ser apontado superfaturamento. Se a obra tiver iniciado em gestão anterior, é importante que seja feita, na sua gestão, uma análise dos preços globais e unitários, a fim de verificar a regularidade, antes de aprovar o primeiro pagamento.

12) Na qualidade de prefeito, posso vir a ser responsabilizado por irregularidades na gestão da saúde, considerando que a lei estabelece a responsabilidade pela gestão do SUS no município ser atribuição do secretário municipal de saúde?

Sim. O prefeito municipal, assim como outros gestores, pode vir a responder por irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), caso se constate que ele participou da gestão do SUS, por exemplo, autorizando ou realizando pagamentos, assinando documentos em conjunto com o secretário de saúde etc. É muito comum isso acontecer em municípios menores. Assim, nesses casos, em que pese o disposto no artigo 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990, que atribui a direção do SUS ao secretário municipal de saúde, o prefeito poderá vir a ser responsabilizado em regime de solidariedade.

13) Posso usar recursos repassados pelo FNS, para pagar qualquer despesa na área da saúde?

Não. Apesar de a Portaria 3.992/2017 do Ministério da Saúde ter unificado a gestão financeira dos antigos seis blocos de financiamento do custeio da saúde em apenas uma conta, ao final do exercício financeiro, o município deverá comprovar a vinculação dos recursos com a finalidade definida em cada Programa de Trabalho do Orçamento Geral da União que deu origem aos repasses realizados, bem como com o Plano de Saúde e a Programação Anual submetida ao Conselho Municipal de Saúde.

14) Todo débito decorrente de uso indevido de recursos da saúde deve ser restituído pelo município ao seu próprio Fundo Municipal de Saúde (FMS), eximindo o prefeito e o secretário de saúde de devolver tais verbas aos cofres federais com seus recursos particulares?

Não. Apenas os débitos decorrentes de desvios de objeto (recursos aplicados na área da saúde, mas em ação outra que não aquela prevista no Programa de Trabalho do Orçamento Geral da União para a qual o recurso tenha sido destinado) ou finalidade (aplicado fora da área da saúde, mas em benefício da sociedade) devem ser devolvidos pela municipalidade ao próprio FMS. É o que dispõe o artigo 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012. Os gestores municipais podem vir a ser condenados pelo TCU para que restitua os cofres públicos com dinheiro de seu próprio bolso, nos casos de dano ao erário que não se enquadrem como desvio de objeto ou finalidade.

15) O Fundo Nacional de Saúde (FNS) pode vir a repassar recursos indevidamente ao município? Por que isso ocorre?

Sim. Muitas vezes, o município presta informações erradas ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, inserindo um quantitativo de médicos, dentistas ou agentes comunitários de saúde maior do que o número que, de fato, existe. Com base nessa informação, o FNS transfere dinheiro de incentivos financeiros além daqueles a que município faria jus se tivesse prestado a informação correta. O TCU já decidiu reiteradas vezes que, nesses casos, o município deve devolver os recursos recebidos a maior aos cofres federais do SUS, e os responsáveis pela informação indevida são multados e têm contas julgadas irregulares.

16) Posso contratar artistas e bandas por meio de inexigibilidade de licitação com a utilização de recursos federais?

Sim, desde que a contratação se dê diretamente com o artista ou a banda, ou por meio do seu empresário exclusivo, devendo ser apresentado, nesse caso, o contrato de exclusividade devidamente registrado em cartório. Não são contratos de exclusividade considerados legalmente válidos para fins de contratação de intermediários de artistas por inexigibilidade, a ser pagos com recursos federais, os documentos restritos ao dia ou à localidade do evento. Caso haja a contratação de artistas ou bandas por meio de intermediário que não preencha as condições descritas, deve ser comprovado que o valor pago ao intermediário foi efetivamente repassado aos artistas ou às bandas sob pena de devolução dos recursos.

17) Em situação de emergência ou calamidade pública, é necessário colher provas da distribuição de materiais financiados com recursos federais repassados?

Sim. O gestor deve comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos por ele geridos, inclusive quando forem aplicados em emergência. Assim, a ausência de comprovação de entrega de materiais aos beneficiários pode resultar em condenação em débito para o gestor.

18) Posso, em alguma hipótese, ultrapassar o limite máximo de 1 ano estabelecido para duração dos contratos emergenciais, nos termos do artigo 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021?

Não. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.890/DF, o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou entendimento no sentido de que é constitucional o veto à recontração de empresa contratada diretamente por dispensa de licitação, nos casos de emergência ou calamidade pública, prevista no inciso VIII do artigo 75 da Lei 14.133/2021. O mencionado veto incide na recontração fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que extrapole o prazo máximo legal de 1 ano e não impede que a mesma empresa participe de eventual licitação substitutiva à dispensa de licitação e seja contratada diretamente por outro fundamento previsto em lei, incluindo nova emergência ou calamidade pública, sem prejuízo ao controle de abusos ou ilegalidades na aplicação da norma.

19) Posso aplicar, em despesas não urgentes, verba transferida pela União, para atender exclusivamente a situação emergencial no meu município?

Não. A aplicação de recursos transferidos em despesas não urgentes, quando, pela natureza da fonte, destinava-se exclusivamente ao atendimento de situação emergencial, caracteriza desvio de finalidade e não desvio de objeto, mesmo que a totalidade dos recursos tenha sido efetivamente utilizada em atividades que guardam relação direta com a área de governo pactuada, o que pode acarretar imposição de devolução das verbas repassadas aos cofres federais.

20) Na contratação de obras em caráter emergencial, é necessária a elaboração de projeto básico?

Sim. O gestor deve comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos por ele geridos, inclusive, quando aplicados em emergência, sob pena de imputação de débito. A falta de projeto básico impede conhecer e avaliar a composição dos serviços da obra, bem como a quantidade e os custos unitários totais dos serviços, vetando, assim, a comprovação da regular utilização dos valores federais repassados.

21) Ao deixar o mandato, o que devo fazer em relação a materiais e equipamentos?

Se o município dispuser de contabilidade e controle patrimonial, transfira para a nova gestão a carga patrimonial de todos os bens municipais, incluindo equipamentos e materiais em estoque. Se não dispuser de contabilidade e controle patrimonial, faça uma lista completa de todos os bens e materiais deixados (equipamentos, material escolar, merenda, medicamentos etc.) e colha o recibo da gestão sucessora. Guarde cópia dos comprovantes de transferência e entrega patrimonial.

Responsabilidade pelo Conteúdo

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)
Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (Sejus)

Responsabilidade Editorial

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)
Secretaria de Comunicação (Secom)
Serviço de Criação e Editoração (Secrid)

Projeto Gráfico, Diagramação e Capa

Secretaria de Comunicação (Secom)
Serviço de Criação e Editoração (Secrid)

Tribunal de Contas da União

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)
70.042-900, Brasília – DF
segepres@tcu.gov.br

Ouvidoria do TCU

0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

tcu.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO